Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/1067

15. 08. 91

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christina Schenk und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 12/995 —

Pflegesituation in den neuen Bundesländern

Die Auseinandersetzung um eine Lösung des Pflegeproblems dauert in der Bundesrepublik Deutschland schon seit über zwanzig Jahren an. Ein weiterer Aufschub ist unverantwortbar: Pflegenotstand in Heimen, ambulante Unterversorgung, Sozialhilfeabhängigkeit der Betroffenen, Überlastung der pflegenden Angehörigen – mit jeder Verzögerung verschlimmert sich die Situation.

Der Problemdruck hat sich durch die Pflegesituation in den neuen Bundesländern verschärft. Infolge der nun vorgenommenen Umstellung der ehemals staatlichen auf private Finanzierung sind die dortigen Heimbewohner/innen von einem Tag auf den anderen zu Sozialhilfeempfängern/Sozialhilfeempfängerinnen geworden. Darauf waren vor allem die jetzt schon in Heimen lebenden alten Menschen in keiner Weise vorbereitet. Sie sind unter anderen Voraussetzungen ins Heim gegangen und hatten in der Regel wohl auch keine andere Wahl, auch wenn der Standard der Heime – noch mehr wohl als im Westen – zu wünschen übrigließ.

Die Einführung eines vergleichbaren Pflegesatzes wie im Westen wird mit der Notwendigkeit begründet, den Standard und die Qualität der Heime dem Westniveau anzupassen. Problematisch ist diese Argumentation, da die heutigen Bewohner/innen diese Standardverbesserung unter Umständen nicht mehr erleben werden. Hinzu kommt, daß wohl einheitliche Pflegesätze – unabhängig von Größe der Wohnräume und gebotener Dienstleistung der jeweiligen Heime – festgelegt werden. Wenn dies zutrifft, würde dies gegen das Heimgesetz verstoßen, das ein angemessenes Preis-Leistungsverhältnis zur Norm erhebt.

Angesichts der prekären Finanzsituation der östlichen Kommunen und Länder dürfte das Pflegeproblem eher verdrängt werden. Auch im Bereich der ambulanten Versorgung dürfte der Aufbau von Sozialstationen und eines Netzes abgestufter Dienstleistungen noch keineswegs so weit vorangeschritten sein, daß pflegebedürftige Menschen tatsächlich die Wahl haben zu entscheiden, ob sie zu Hause gepflegt werden wollen oder ob sie ins Heim gehen. Hinzu kommt, daß in den neuen Bundesländern diese Wahlfreiheit derzeit ohnehin durch eine entsprechende Klausel des Bundessozialhilfegesetzes eingeschränkt wird. Durch die anhaltende Abwanderung von Pflegekräften in den Westen verschärft sich nun noch die ohnehin schon problematische Pflegesituation und der Personalnotstand.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Familie und Senioren, Roswitha Verhülsdonk, vom 13. August 1991 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Bundesregierung ist für diese Verhältnisse insofern zuständig, als es darum geht, menschenwürdige Lebens- und Pflegebedingungen in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, hat für den Herbst einen Gesetzentwurf zur „Absicherung des Pflegerisikos" angekündigt. Die Differenzen innerhalb der Koalition in diesem Punkt lassen jedoch befürchten, daß die Lösung dieses Problems ein weiteres Mal hinausgezögert wird. In den bislang zur Diskussion gestellten Modellen scheint zudem die spezielle Situation in den neuen Bundesländern wenig Berücksichtigung zu finden. Nicht einmal die Ausgangsdaten scheinen hier bekannt zu sein.

Vorbemerkung

In den neuen Bundesländern ist die Situation der älteren Menschen, die die Teilung Deutschlands schmerzhaft erlebt und an ihrer Überwindung mitgearbeitet haben, nach der Vollendung der Einheit in vielen Bereichen noch in besonderer Weise gekennzeichnet durch die Folgewirkungen von vierzig Jahren Sozialismus und staatlicher Mißwirtschaft. Die Bundesregierung bemüht sich daher, die Lebensverhältnisse gerade auch für die alten Menschen so schnell wie möglich zu verbessern. In der Regierungserklärung vom 30. Januar 1991 heißt es dazu:

„Unsere Politik wird deshalb in besonderem Maße auch auf die Bedürfnisse der älteren Generation ausgerichtet sein. Unsere Gesellschaft muß den Älteren ein Leben in Selbständigkeit und Sicherheit ermöglichen – ein Leben in Würde. Gerade sie haben die Last der Geschichte in diesem Jahrhundert in besonderer Weise tragen müssen – vor allem jene, die nach der NS-Diktatur und dem Krieg auch noch unter kommunistischer Herrschaft lebten."

Auch für geistig und mehrfach behinderte Menschen, die dauernd auf Hilfe und Betreuung angewiesen sind, gab es in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zu wenig Förderungsangebote und angemessene Betreuungseinrichtungen.

Das System der Finanzierung der Feierabend- und Altenpflegeheime und der Behinderteneinrichtungen aus dem Staatshaushalt der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hatte bei abnehmenden finanziellen Ressourcen dazu geführt, daß der bauliche und technische Zustand und der Standard der Ausstattung in der Mehrzahl der Einrichtungen keine menschenwürdige Unterbringung der älteren Bürger und der Behinderten ermöglichte. Besonders bedrückend ist dabei die Tatsache, daß viele behinderte Erwachsene unter 60 Jahren und sogar Kinder und Jugendliche in diesen Feierabend- und Pflegeheimen leben. Die Heime sind dafür weder räumlich noch von der fachlichen Ausbildung und der Anzahl der Pflegekräfte her geeignet. Der Versorgungsauftrag der Alten-/Pflegeheime bezog sich auch auf schwerbehinderte pflegebedürftige Menschen aller Altersstufen, weil andere Einrichtungen für die Aufgaben der Behindertenbetreuung nur in geringer Zahl zur Verfügung standen. Bewohner und Pflegepersonal waren mit dieser Situation gleichermaßen überfordert. Eine altengerechte Betreuung war damit erschwert; behindertengerechte Versorgung praktisch unmöglich gemacht. Auch offizielle Stellen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erkannten (ISOG-Institut), daß die Pflegepersonalausstattung der

Feierabend- und Altenpflegeheime um ca. 50 v. H. hätte erhöht werden müssen, um ein Minimum an Pflegequalität zu erreichen. Die hierdurch bedingten Belastungen vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren entsprechend hoch, so daß nur durch besonderes Engagement und durch die Bereitschaft zur persönlichen Zuwendung die Lebensbedingungen für die Bewohner einigermaßen erträglich gestaltet werden konnten. Dennoch war der Aufenthalt in Altenheimen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik für viele ältere Bürger allein wegen der unzureichenden ambulanten Betreuung und schlechter Wohnverhältnisse erforderlich. Sehr viele der gerade von älteren Menschen genutzten Wohnungen haben erhebliche Ausstattungsmängel, die z. B. im Fehlen ausreichender sanitärer Ausstattungen oder eines Innen-WC bestehen. Viele Wohnungen sind zudem noch in einem schlechten baulichen Zustand. Die schlechte Wohnsituation führte bei einer Verschlechterung des körperlichen Zustandes bzw. bei Pflegebedürftigkeit den Umzug in ein Heim zwangsläufig herbei.

Die Verbesserung der Lebenssituation der älteren Menschen und der Behinderten in den neuen Bundesländern ist eine Aufgabe, die mit staatlichen Mitteln allein nicht zu bewältigen ist. Es bedarf der engen Zusammenarbeit aller staatlicher und gesellschaftlicher Kräfte. Eine abgestimmte Bedarfsplanung mit dem Ziel des Aufbaus moderner, vernetzter Strukturen der Alten- und Behindertenhilfe der Kommunen, Kreise und Länder mit freien und privaten Trägern und anderen relevanten gesellschaftlichen Gruppen ist erforderlich. Hierbei muß unter anderem besonderes Augenmerk gelegt werden auf die Verbesserung der Gesamtsituation der alten Menschen in Alten- und Altenpflegeheimen, den Aufbau adäquater Betreuungs- und Förderstrukturen für schwer- und mehrfach behinderte Menschen und die Verbesserung der Wohnsituation älterer Menschen in selbst genutztem Wohnraum sowie den Aufbau bedarfsgerechter ambulanter Einrichtungen. Es ist sicherlich richtig, daß gerade im Bereich der Alten- und Altenpflegeheime ein erheblicher Nachholinvestitionsbedarf besteht, dessen Deckung in den nächsten Jahren besonderer Anstrengungen bedarf. Die Sanierung und der Neuaufbau der sozialen Einrichtungen ist eine Grundvoraussetzung für das Gelingen der Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern.

Die Umstellung der staatlichen Heimkostenfinanzierung auf die vorrangige Selbstfinanzierung durch den Heimbewohner selbst entsprechend seinem Einkommen und Vermögen, ist im Leistungsbereich der Sozialhilfe angemessen nicht nur aus Gründen der Herstellung der Rechtsgleichheit mit den alten Bundesländern, sondern auch zur Beseitigung der sachlich nicht begründbaren materiellen Vorteile, die Heimbewohner in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vor den außerhalb von Heimen lebenden alten und pflegebedürftigen Menschen hatten. Diese Umstellung ist den Heimbewohnern in den neuen Bundesländern seit längerem angekündigt worden und aus Verwaltungsgründen bisher eher schleppend in Gang gekommen, so daß von einer Umstellung von einem Tag auf den anderen keine Rede sein kann. Die Notwendigkeit für viele Heimbewohner, zur vollen

Deckung der Heimkosten künftig Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen, kann in den neuen Ländern ebensowenig wie in den alten Bundesländern als Diskriminierung angesehen werden. Bei der Sozialhilfe handelt es sich nach sozialstaatlichem Verständis um eine Sozialleistung, auf die im Bedarfsfalle ein einklagbarer Rechtsanspruch besteht.

Die Frage eines angemessenen Preis-Leistungsverhältnisses in Heimen bestimmt sich in den neuen wie auch in den alten Bundesländern nach den allgemeinen Vorschriften des Heimgesetzes. Dabei dürfen im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die sich insbesondere aus der Umstellung des Finanzierungssystems ergeben, derzeit keine zu hohen Maßstäbe angelegt werden.

1. Haltung der Bundesregierung in der Frage „Pflegeabsicherung"
   - Geht die Bundesregierung davon aus, daß der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, bis zum Herbst d. J. einen Gesetzentwurf zur Absicherung von Pflegebedürftigkeit vorlegt?

     Wenn ja, an welchen Eckpfeilern wird sich ein solcher Entwurf orientieren?

Die Koalitionsparteien haben sich darauf verständigt, bis zum 1. Juni 1992 einen Gesetzentwurf zur Absicherung des Pflegerisikos vorzulegen. Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl hat vor dem Ärztetag in Hamburg angekündigt, daß noch in diesem Jahr die gesetzgeberischen Arbeiten beginnen werden.

Die künftige Absicherung des Pflegerisikos wird sich an folgenden Eckpfeilern orientieren:

1. Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation mit dem Ziel der Vermeidung, Überwindung oder Minderung von Pflegebedürftigkeit haben Vorrang vor Pflegeleistungen.

2. Die Pflegebedürftigen sollen, soweit dies möglich und zumutbar ist, in der Familie oder in einer vertrauten Umgebung bleiben können. Deshalb hat die Hilfe zur häuslichen Pflege Vorrang vor der Unterbringung in einem Pflegeheim.

3. Die Pflegebedürftigen müssen in zumutbarem Umfang zu den Kosten der Pflege beitragen und Vorsorge dafür treffen, auch um die Belastung der erwerbstätigen Generation in Grenzen zu halten.

4. Der Pflegeberuf muß ideell und materiell aufgewertet werden. Die rechtlichen Grundlagen zur Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in den verschiedenen Pflegeberufen sind zu verbessern. Hierzu sollen ein Altenpflegegesetz angestrebt, Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für Pflegeberufe und die Möglichkeiten einer verkürzten Umschulung eröffnet werden.

5. Bestandteil des Pflegekonzepts soll auch die soziale Sicherung, insbesondere die Alters- und Unfallversicherung, von Pflegepersonen sein, die wegen der Pflege von Familienangehörigen auf eine Berufstätigkeit verzichten.

6. Erforderlich ist ein pluralistisches wettbewerbsorientiertes Angebot ineinandergreifender ambulanter Pflegedienste und stationärer und teilstationärer Pflegeeinrichtungen in freigemeinnütziger, privater oder öffentlicher Trägerschaft.
7. Die unterschiedlichen Leistungen sind im Interesse der zu Pflegenden zu koordinieren. Für die Durchführung der Pflegeleistungen sollen keine neuen Verwaltungsapparate aufgebaut werden.

— Unterstützt die Bundesregierung das vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, öffentlich zur Diskussion gestellte Sozialversicherungs-Modell?

Die Bundesregierung hat noch nicht entschieden, auf welchem Wege die Absicherung des Pflegerisikos erreicht werden soll.

— Sieht die Bundesregierung – in Anbetracht der innerhalb der Koalitionsfraktionen bestehenden Differenzen – die Möglichkeit, daß es in dieser Legislaturperiode zu keiner Entscheidung bezüglich Pflegeabsicherung kommt?

Siehe Frage 1 erster Spiegelstrich.

— Welche Folgen würden für die betroffenen Menschen, d. h. für aktuell pflegebedürftige Menschen, für die pflegenden Angehörigen, für professionelle Pflegekräfte eintreten, wenn eine gesetzliche Regelung in dieser Legislaturperiode unterbliebe?

Es würde bei der derzeit äußerst unbefriedigenden Situation verbleiben.

2. Pflegesituation in den neuen Bundesländern
   — Von welchen Eckdaten geht die Bundesregierung bezüglich der Pflegesituation in den neuen Bundesländern aus?
   — Wie groß ist die Anzahl pflegebedürftiger Menschen, d. h.:
     a) Wie viele pflegebedürftige Menschen (aufgeschlüsselt nach Pflegegrad) werden derzeit zu Hause versorgt?
     b) Wie viele pflegebedürftige Menschen (aufgeschlüsselt nach Pflegegrad) leben in Heimen oder werden in Krankenhäusern versorgt?

Der Bundesregierung liegen zur Zeit keine empirisch gesicherten Daten zur Anzahl und Situation von ambulant und stationär versorgten Pflegebedürftigen in den fünf neuen Ländern zuzüglich des Gebiets des früheren Berlin (Ost) vor. Die im Statistischen Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik und in anderen Quellen veröffentlichten Daten dürften nur von sehr eingeschränkter Aussagekraft sein.

Aus diesem Grund hat die Bundesregierung das in Auftrag gegebene Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung", das zunächst für die Bundesrepublik

Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990 vorgesehen war, mit dem analytischen und empirischen Teil auf das Gebiet der fünf neuen Länder zuzüglich des Gebiets des früheren Berlin (Ost) ausgedehnt. Das Forschungsprojekt wird im Rahmen einer repräsentativen Erhebung wichtige Daten über Hilfs- und Pflegebedürftigkeit in den privaten Haushalten ermitteln. Erste Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 1992 verfügbar sein.

Die Bundesregierung geht bei den Vorarbeiten zu einem Gesetzentwurf zur Pflegeabsicherung für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand seit dem 3. Oktober 1990 von folgenden Eckdaten aus:

- Die Gesamtzahl der Pflegebedürftigen in der deutschen Wohnbevölkerung beträgt schätzungsweise 1,66 Mio. Personen.
- Von den derzeit Pflegebedürftigen werden schätzungsweise rd. 450 000 stationär und rd. 1,2 Mio. Personen ambulant versorgt.
- Von den ambulant versorgten Pflegebedürftigen sind schätzungsweise rd. 600 000 erheblich pflegebedürftig, rd. 400 000 schwer- und rd. 200 000 schwerstpflegebedürftig.

3. Heimsituation in den neuen Bundesländern

– Verfügt die Bundesregierung über verläßliche Informationen bezüglich der Altersstruktur der Heimbewohner/innen?

Hält die Bundesregierung die vorrangig krankenpflegerische Ausbildung des Personals der Bewohner/innen-Struktur für angemessen?

Der Bundesregierung liegen keine Angaben über das Durchschnitts- und Eintrittsalter der Bewohner in den Heimen der fünf neuen Bundesländer vor.

Auch zur Frage der Ausbildung des Personals in Heimen der fünf neuen Länder liegen keine Angaben vor. Aufgrund der Tatsache, daß es in der früheren Deutschen Demokratischen Republik keine staatlichen Ausbildungsgänge zur Altenpflege bzw. Altenpflegehilfe gab, sondern nur zwei kirchliche Träger überhaupt eine vergleichbare Ausbildung anboten, ist davon auszugehen, daß das Heimpersonal überwiegend nicht altenspezifisch ausgebildet ist. Diese Situation wird von der Bundesregierung nicht gebilligt. Sie wird noch in diesem Jahr den Entwurf eines eigenständigen Altenpflegegesetzes in das Gesetzgebungsverfahren einbringen. Damit wird erstmalig eine bundeseinheitliche Ausbildung in ganzheitlicher Altenpflege festgeschrieben. Neben medizinisch-pflegerischen Kompetenzen sollen insbesondere sozialpflegerische Ausbildungsinhalte die Altenpflegekräfte zu einer umfassenden Beratung, Begleitung und Pflege der alten Menschen in ihrem letzten Lebensabschnitt befähigen. Nur auf diese Weise wird auf Dauer eine altersgerechte Pflege ermöglicht.

– Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um den in den östlichen Bundesländern im Vergleich zum Westen noch schlechteren Personalschlüssel in Heimen (teilweise 1:6 oder 1:7) zu verbessern?

Der Bundesregierung liegen keine Zahlen zu den Personalschlüsseln in Heimen vor.

Davon unabhängig ist die Aushandlung der Personalschlüssel Sache der Länder. In diese Kompetenzen wird der Bund nicht eingreifen.

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß ein starrer, für alle Heime geltender Mindestpersonalschlüssel nicht geeignet ist, den unterschiedlichen Bedürfnissen der Heime gerecht zu werden. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit wird die Bundesregierung noch in diesem Herbst den Entwurf einer Heimmindestpersonalverordnung vorlegen, in der neben Qualifikationsanforderung für Heimleitung und Beschäftigte das Verhältnis von Fachkräften zu Hilfskräften (sogenannte Fachkräfteschlüssel) festgelegt werden wird.

– Welche finanziellen Mittel stehen konkret für die Verbesserung der Lebens- und Pflegesituation in Heimen zur Verfügung?

  Welche Schwerpunktsetzung wird damit verfolgt (allein bauliche Verbesserung oder auch differenzierteres Leistungs-, Pflege- und Beratungsangebot, Weiterbildung des Personals usw.)?

Im Rahmen des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost" stehen erhebliche Mittel auch für die Sanierung sozialer Einrichtungen im Bereich der Alten- und Behindertenhilfe zur Verfügung. Das Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost" gliedert sich in folgende Teilprojekte:

1. Teilprojekt „Kommunalinvestitionsprogramm" im Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost"
   Dieses Projekt ist im Haushaltsjahr 1991 mit 5 Mrd. DM ausgestattet. Die Verteilung der Finanzmittel erfolgt – gemäß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und neuen Bundesländern – und der Einwohnerzahl in den kreisfreien Städten, Landkreisen und ihren kreisangehörigen Gemeinden. Je Einwohner steht ein Betrag von rd. 300 DM zur Verfügung. Die Finanzmittel sollen für die Instandsetzung von Gebäuden und Anlagen, insbesondere von Schulen, Krankenhäusern und Altenheimen eingesetzt werden. Auch Einrichtungen, die der Förderung und Betreuung von Behinderten dienen, sind einzubeziehen.

2. Teilprojekt „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme" im Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost"
   Zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) werden 1991 über die bereits vorgesehenen 2,7 Mrd. DM weitere 2,5 Mrd. DM bereitgestellt. Im Folgejahr stehen erneut 3 Mrd. DM zur Verfügung. ABM sind auch in Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen möglich, u. a. in für die Maßnahmebereiche
   - Betreuungs- und Freizeitangebote in Alten- und Pflegeheimen,
   - befristete Betreuung von Pflegebedürftigen zur zeitweisen Entlastung der Pflegekräfte,

- Fahrdienste,
- Ausbau, Modernisierung oder Renovierung von Begegnungsstätten, Sozialstationen, Pflege- und Altenheimen.

Die Finanzierung von arbeitslosen Pflege- oder Hilfskräften kann in Einzelfällen wie beschrieben grundsätzlich auch aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Betracht kommen, sofern von diesen zusätzliche, über den notwendigen Betrieb hinausgehende Leistungen erbracht werden. Eine flächendeckende ABM-Förderung von Pflegeheimen ist allerdings ausgeschlossen, weil ABM nicht Projektförderung, sondern individuelle Personenförderung ist, mit deren Hilfe vorrangig schwer vermittelbare Arbeitslose eine möglichst dauerhafte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden sollen.

3. Kommunalkreditprogramm für die neuen Bundesländer
   Mit diesem Programm werden 15 Mrd. DM zinsgünstiger, langfristiger Kredite zur Finanzierung von kommunalen Investitionen bereitgestellt, zu den Förderschwerpunkten zählen u. a. Alten- und Behinderteneinrichtungen.

4. Soforthilfeprogramm für die Altenhilfe- und Behinderteneinrichtungen in den neuen Bundesländern
   Im Haushaltsplan 1991 des Bundesministeriums für Familie und Senioren sind 50 Mio. DM für die Fortsetzung des 1990 gestarteten Soforthilfeprogramms vorgesehen. Hieraus werden sowohl Sozialstationen und Mahlzeitendienste als auch stationäre Alten- und Behinderteneinrichtungen sowie Qualifizierungsmaßnahmen für die in den ambulanten und stationären Einrichtungen tätigen Mitarbeiter gefördert.

5. Förderung der Bundesregierung zur Denkmalpflege und Erhaltung historischer Bausubstanz im Beitrittsgebiet
   In diesem Programm stehen von 1991 bis 1994 jeweils 80 Mio. DM zur Verfügung, die 1991 und 1992 um je 100 Mio. DM aus dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost" verstärkt werden.

   Bei ca. 300 Altenpflegeheimen in den neuen Bundesländern, die unter Denkmalschutz stehen und in einem sanierungsbedürftigen Zustand sind, ist grundsätzlich auch eine Förderung aus diesem Programm möglich.

6. Aufstockung des Revolving-Fonds
   Der bestehende Revolving-Fonds wurde im Rahmen des Bundeshaushaltes 1991 um 25 Mio. DM aufgestockt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht eine Fortschreibung der Mittelaufstockung in Höhe von 25 Mio. DM pro Jahr bis 1994 vor. Auch für den Aufbau von Altenhilfeeinrichtungen in freigemeinnütziger Trägerschaft stehen diese Finanzmittel zur Verfügung.

7. Beratungsangebot des Kuratoriums Deutsche Altershilfe e. V.
   Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familie und Senioren berät das Kuratorium Deutsche Altershilfe e. V. über Investitionsvorhaben im Bereich der Altenhilfe. Die Beratung erstreckt sich schwerpunktmäßig auf die Umsetzung des Förderprogramms für ambulante und stationäre Ein-

richtungen. Sie schließt aber auch Fragen der Organisationsplanung und der Mitarbeiterfortbildung ein.

Daneben ist auf die Maßnahmen der Länder zu verweisen, denen nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes die Aufgaben der Daseinsvorsorge obliegen.

– Welche materiellen und psychischen Auswirkungen hat die derzeitige Umstellung der Heimfinanzierung auf die Heimbewohner/innen?
  Wie viele Heimbewohner/innen werden dadurch zu Sozialhilfeempfängern/innen?

Die bisherige Heimkostenfinanzierung aus dem Staatshaushalt bei nur geringem Unterhaltsbeitrag des einzelnen Heimbewohners entsprach erklärtermaßen „den Grundsätzen der sozialistischen Sozialpolitik" (§ 6 der Verordnung über Feierabend- und Pflegeheime). Mit dem Verzicht auf einen angemessen Eigenbeitrag nach Maßgabe des individuellen Einkommens und Vermögens wurden Heimbewohner vor denjenigen Mitbürgern begünstigt, die keinen Heimplatz erhalten konnten und die zur Deckung ihres Lebensbedarfs keine vergleichbare öffentliche Leistung erhielten.

Je höher das Einkommen war, desto größer war der Nutzeffekt dieser Regelung für den einzelnen Heimbewohner. Die Abgeordnete Angelika Pfeiffer hat in der 25. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Mai 1991 (Nachtrag zum Plenarprotokoll 12/25 Anlage 7) u. a. berichtet:

> „Für regimetreue Genossen der SED gab es gesonderte, gut ausgestattete Heime, gegebenenfalls Einzelzimmer in anderen Heimen. Auf Anträgen für Senioren- und Pflegeheime mußten die Mitarbeiter des Sozialwesens vermerken, ob die Antragsteller langjährige SED-Mitglieder waren oder langjährige FDGB-Mitglieder. Danach wurden die Plätze in Heimen vergeben."

Über die Abschaffung der bisherigen Staatsfinanzierung zum 31. Dezember 1990 und die Umstellung auf vorrangige Eigenfinanzierung sind die Heimbewohner nach den vorliegenden Informationen frühzeitig unterrichtet worden. Die Umstellung erfolgte auf das in den alten Bundesländern geltende Finanzierungssystem, diente also zugleich der Herstellung der Rechtseinheit auf einem wichtigen Gebiet. Das neue System bedeutet zunächst, daß für das jeweilige Heim ein angemessener und kostendeckender Pflegesatz festgesetzt oder mit dem Träger des Heimes vereinbart wird. Diesen Pflegesatz hat jeder Heimbewohner zu bezahlen, soweit ihm dies aufgrund seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse möglich und zumutbar ist. Bei Heimbewohnern, die den Pflegesatz nicht oder nicht in voller Höhe bezahlen können, tritt als Hilfe der Gemeinschaft die Sozialhilfe als Ausfallbürge ein, so daß im Ergebnis niemand befürchten muß, daß eine notwendige Heimunterbringung an der Kostenfrage scheitert. Trägt die Sozialhilfe die Heimkosten ganz oder teilweise, erhält der Heimbewohner einen monatlichen Barbetrag zur persönlichen Verfügung. Auf diese Weise ist zugleich die Gleich-

behandlung aller Bürger außerhalb und innerhalb der Heime gewährleistet.

In den alten Bundesländern wird davon ausgegangen, daß etwa 70 v. H. der pflegebedürftigen Heimbewohner zur Bestreitung der Heimkosten auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe angewiesen sind; diese Inanspruchnahme öffentlicher Hilfe wird – zu Recht – als Rechtsanspruch verstanden und nicht als diskriminierend empfunden. In den neuen Ländern dürfte der Anteil der auf ergänzende Sozialhilfefinanzierung angewiesenen Heimbewohner deutlich höher liegen, auch wenn die Pflegesätze vorerst noch deutlich unter denen im Altbundesgebiet liegen werden. Konkrete Zahlenangaben liegen der Bundesregierung bisher nicht vor.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß die betroffenen Heimbewohner und ihre Angehörigen die Auswirkungen der Umstellung der Heimkostenfinanzierung als belastend empfinden. Für den Leistungsbereich der Sozialhilfe muß jedoch in den neuen Ländern der Grundsatz gelten, daß nur derjenige Leistungen aus allgemeinen öffentlichen Mitteln beanspruchen kann, der nach Maßgabe seiner Selbsthilfemöglichkeiten aus Einkommen und Vermögen auf diese Leistungen angewiesen ist. Das bisherige sozialistische Finanzierungssystem entspricht nicht dem sozialstaatlichen Verständnis in der Bundesrepublik Deutschland und hat zudem zu einem Verfall vieler Alten- und Pflegeheime geführt.

– Wie verläuft diese Umstellung konkret in den einzelnen Bundesländern (z. B. Zeitpunkt, Übergangsregelungen usw.)?

Die neuen Länder und Berlin haben sich nicht in der Lage gesehen, bereits mit dem Auslaufen der alten Regelung zum Jahresende 1990 das neue Finanzierungssystem anzuwenden und hierfür verwaltungsmäßige Schwierigkeiten geltend gemacht. Sie haben nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen zunächst das bisherige System bei gleichzeitiger Anhebung des Unterhaltsbeitrages fortgeführt. Inzwischen dürften jedoch diese verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten in allen Ländern überwunden sein, so daß der Umsetzung des neuen Finanzierungssystems von daher nichts mehr entgegenstehen sollte. Über den aktuellen Stand des Vollzuges der Rechtsänderung in den einzelnen Ländern liegen der Bundesregierung keine konkreten Informationen vor.

– Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es eine unzumutbare Härte darstellt, wenn alte und pflegebedürftige Menschen – die unter ganz anderen Voraussetzungen ins Heim gezogen sind – von heute auf morgen zu Sozialhilfeempfängern/Sozialhilfeempfängerinnen werden oder ihre Angehörigen zur Unterhaltsleistung herangezogen werden?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, daß die Umstellung der Heimkostenfinanzierung und die Notwendigkeit, gegebenen-

falls für anderweitig nicht gedeckte Heimkosten Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen, für die Betroffenen eine unzumutbare Härte darstellt. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe, auf die ein Rechtsanspruch besteht, kann für sich allein nicht als Härte anerkannt werden. Was die Heranziehung insbesondere der Kinder zu den Heimkosten ihrer Eltern betrifft, so hat das zuständige Bundesministerium stets die Auffassung vertreten, daß jedenfalls bei Kindern, die selbst in den neuen Bundesgebieten leben und dort arbeiten, angesichts des vergleichsweise niedrigen Einkommensniveaus eine Unterhaltspflicht regelmäßig nicht besteht und deshalb eine Heranziehung zu den Heimkosten nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht kommen dürfte.

– Welche Übergangslösungen wurden hierzu auf Länder- oder Bundesebene diskutiert, bzw. welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, diese Härte abzuwenden?

Zu Übergangslösungen bestand und besteht bei dieser Sachlage nach Auffassung der Bundesregierung keine Veranlassung.

– Sieht die Bundesregierung – aufgrund des offenkundigen Ost-Westgefälles – nicht die Notwendigkeit, darauf hinzuwirken, daß es auf Bundesebene zwischen den Ländern zu verbindlichen Vereinbarungen bezüglich Pflege-Mindeststandards und Mindest-Personalschlüssel kommt?

Auch für die Frage der Vereinbarung von bundeseinheitlichem Pflegestandard muß die Bundesregierung auf das föderalistische System verweisen. Die Frage der Pflegesätze und damit des einzusetzenden Personal- und Pflegeaufwandes wird von den zuständigen Pflegesatzparteien auf Landesebene entschieden. Die Bundesregierung erklärt sich aber bereit, auf Verlangen der Länder vermittelnd tätig zu werden.

Soweit die Frage eines bundeseinheitlichen Mindestpersonalschlüssels angesprochen wird, wird auf die Antwort zu Frage 3 zweiter Spiegelstrich verwiesen.

4. Ambulante Versorgung in den neuen Bundesländern

   – Bis zu welchem Zeitpunkt wird in den neuen Bundesländern der Aufbau von Sozialstationen bzw. eines bedarfsgerechten Netzes von Versorgungsstrukturen so weit vorangeschritten sein, daß pflegebedürftige Menschen tatsächlich auch zu Hause die erforderlichen Hilfen und die nötige Pflege bekommen können?

Das in Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den Ländern durchgeführte Soforthilfeprogramm des Bundes in Verbindung mit dem Programm der Alfred-Herrhausen-Stiftung hat inzwischen zum Aufbau von rd. 700 Sozialstationen geführt. Durch diese Soforthilfe konnte die ambulante Versorgung Pflegebedürftiger deutlich verbessert werden.

– Trifft es zu, daß die über „Aufschwung Ost" zur Verfügung gestellten Mittel für einen raschen Ausbau ambulanter Versorgungsstrukturen in erster Linie über die Wohlfahrtsverbände abgerufen werden?

Die Auswahl der mit den Finanzmitteln des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost" getätigten Investitionen obliegt den Gemeinden. Sie können Zuschüsse oder Darlehen auch zur Instandsetzung von Gebäuden und Anlagen in der Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände gewähren.

– Warum wurden diese Mittel nicht zweckgebunden den Kommunen zur Verfügung gestellt?

Die Finanzmittel des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost" sind gemäß der Verwaltungsvereinbarung vom 28. Februar 1991 zwischen Bund und neuen Bundesländern ausschließlich auf die Gemeinden der jeweiligen Länder, d. h. die kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden, nach ihrer Einwohnerzahl zweckgebunden verteilt worden (Artikel 2 der Verwaltungsvereinbarung).

– Wie lange soll – nach Vorstellung der Bundesregierung – der im Bundessozialhilfegesetz für die neuen Bundesländer eingefügte Passus Geltung haben, dem zufolge der Vorrang ambulanter Hilfen nur insofern greift, als die dafür nötigen Mittel und Strukturen vorhanden sind?

– Hat die Bundesregierung Informationen darüber, wie sich dieser Passus konkret auswirkt, d. h. daß alte Menschen ins Heim müssen, obwohl sie lieber zu Hause gepflegt würden?

– Sieht die Bundesregierung – vor allem angesichts der derzeitigen Finanzknappheit von Ländern und Kommunen – nicht die Gefahr, daß, bedingt durch eine solche Einschränkungsklausel, berechtigte Ansprüche nicht realisiert werden können oder Wahlfreiheit auf absehbare Zeit nicht gegeben sein wird?

Eine Regelung, die in den neuen Bundesländern den Vorrang ambulanter Hilfegewährung vor einer Heimunterbringung in Frage stellen würde, ist weder dem Einigungsvertrag noch dem seit dem 1. Januar 1991 auch in den neuen Ländern geltenden Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu entnehmen. Im Gegenteil gilt auch in den neuen Ländern § 3a BSHG, wonach der Träger der Sozialhilfe darauf hinwirken soll, daß die erforderliche Hilfe soweit wie möglich außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen gewährt werden kann.

Zu diesem Zweck fördert die Bundesregierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel den Aufbau eines Systems ambulanter sozialer Dienste und Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft, die Heimunterbringungen soweit wie möglich entbehrlich machen sollen.

Bedeutsam und meist entscheidend für die Frage notwendiger Heimunterbringung ist darüber hinaus – neben der Verbesserung der Wohnsituation einschließlich der Schaffung altengerechter

Wohnungen bzw. der Schaffung von Pflegemöglichkeiten in Wohnungen der Angehörigen – die Bereitschaft Angehöriger oder sonst nahestehender Personen zur Übernahme von Pflegeleistungen. Das bei häuslicher Pflege gewährte Pflegegeld nach dem BSHG ist außer zum Ausgleich pflegebedingter Mehraufwendungen auch dazu bestimmt, diese Pflegebereitschaft zu wecken und zu erhalten.

Das Pflegegeld ist zum 1. Juli 1991 auf monatliche Beträge von 220 DM bis 600 DM angehoben worden und wird nach dem Einigungsvertrag auch künftig jährlich erhöht werden.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333